n°14

PERSPECTIVES

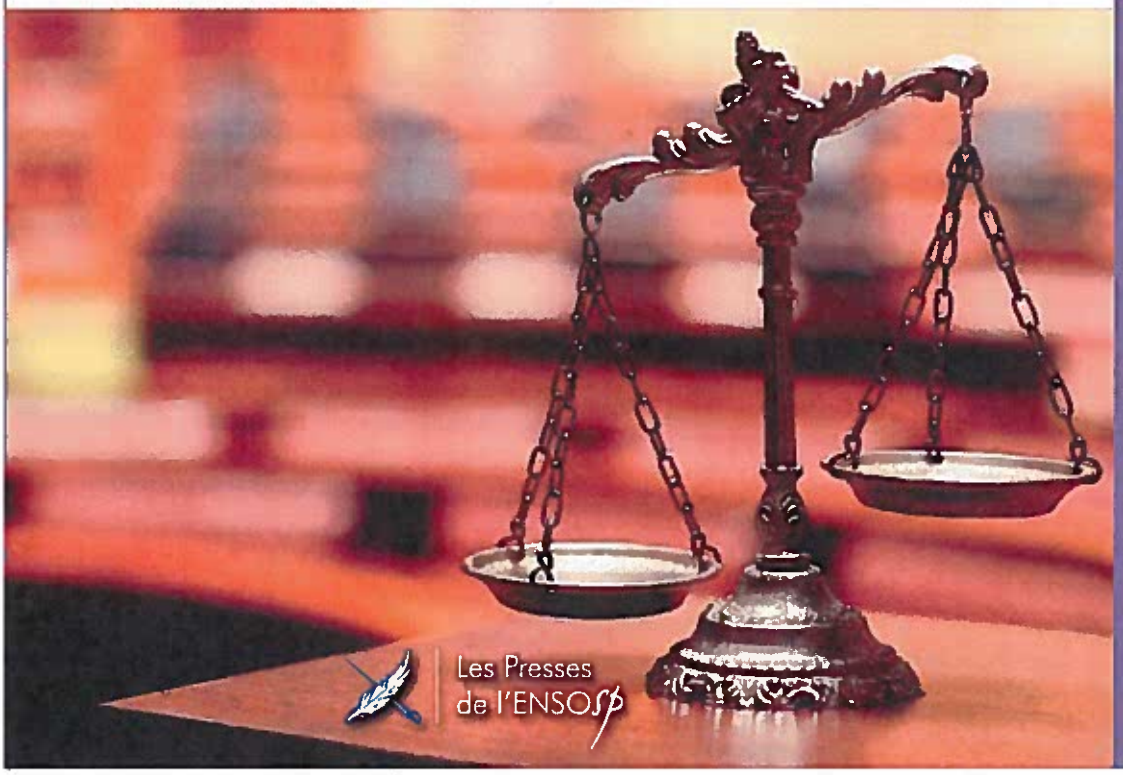
Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur la sécurité civile

CERISC

PERSPECTIVES n°14

Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP

Edition 2015



Les Presses de l'ENSOSP

N°14

PERSPECTIVES

Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP Edition novembre 2015

Cahiers scientifiques édités par l'ENSOSP :
©ENSOSP ÉDITIONS, 2015
École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
1070, rue du Lieutenant Parayre - BP 20316
13798 Aix-en-Provence Cedex 3
Retrouvez tous nos ouvrages sur www.ensosp.fr, rubrique Téléchargement

Directeur de publication : Colonel François PRADON

Rédacteur en chef : Colonel Bruno BEAUSSÉ
Rédacteur en chef adjoint : Audrey MOREL SENATORE

Comité de rédaction : Sabrina CERVERA-BOUET, Catherine LASSEUR, Marc LOPEZ, Elsa MIRAS-FERAUD, Xavier PRÉTOT, Françoise TERRENOIRE, Jean VIRET

Conception graphique : Emmanuelle MILLET
Mise en page : Karine GANORA
Crédit photographique : Malik MICHAUD et Maxence VINCENDEAU (ENSOSP), Fotolia
Tous droits réservés.

Toute reproduction ou transmission, même partielle, sous quelque forme que ce soit est interdite sans autorisation écrite du détenteur des droits. Pour citer un article de cette revue : Prénom, NOM, « Titre de l'article », Perspectives, Cah. Sc. de l'ENSOSP, 2015/14, pp. xx-xx.

ISSN 2106-8755

ÉDITORIAL // La direction de l'ENSOSP 7

AVANT-PROPOS // Audrey MOREL SENATORE 8

DOSSIER : La problématique du « droit à l'erreur »

- **Droit des risques et sanction** // Jean DUBOIS 13
- **Vers une culture de la sûreté dans le secours** // Audrey MOREL SENATORE 25
- **La traçabilité des équipements de protection individuelle** // Marc GENOVESE 36

ÉTUDES

- **L'incertitude** // Thierry MEYSSIREL 41
- **L'opérateur-décideur** // Bertrand QUAGLIERINI 51

NOTES DE LECTURE

- **Le patrimoine immobilier des Services départementaux d'incendie et de secours. Consistance et évolutions** // Thèse de Philippe Chaptal par Audrey MOREL SENATORE 61
- **Les pouvoirs de police administrative du Préfet de zone de défense et de sécurité** // Thèse de Rémi Capart par Xavier PRETOT 63

JURISPRUDENCE RELATIVE A LA SECURITE CIVILE

- **Septembre 2013 à juillet 2015** // Audrey MOREL SENATORE, Audrey TOUTAIN, Julie MULATERI 67

FOCUS

- **Vers la consécration judiciaire de la « sollicitation abusive » des secours ?** // Emmanuel DAOUD, Emmanuel THIEBAUX 117

NOTES BIBLOGRAPHIQUES

- **Ouvrages** // Elsa MIRAS-FERAUD, Françoise TERRENOIRE 123
- **Revue des revues** // Julie MULATERI 135

ÉDITORIAL

Cette fin d'année voit paraître le numéro juridique de PERSPECTIVES.

Le droit, à la fois nécessaire au « vivre ensemble » et contraignant, irradie tous les domaines de la vie. La sécurité civile n'y échappe donc pas. C'est ainsi que l'ENSOSP pérennise la recherche et la prospective juridique au travers notamment de cette revue dont la coordination est assurée par le Centre d'études et de recherche interdisciplinaires sur la sécurité civile (CERISC).

Les problématiques juridiques rencontrées par les SDIS revêtent une complexité inégalée dans les autres établissements publics. Le besoin de mutualiser les informations et les connaissances devient de plus en plus prégnant. Cela se confirme avec un nombre d'abonnés à l'Hebdo juridique du PNRS désormais supérieur à 9400, une densification du réseau des juristes des SDIS et une sollicitation régulière du Centre de ressources documentaires de l'école – lequel compte aujourd'hui plus de 1500 ouvrages et une dizaine d'abonnements consacrés au droit.

Cette dernière mouture contribue à un des axes de travail du CERISC que j'ai souhaité prioriser dans la politique de recherche de l'école : le retour d'expérience, dont le droit à l'erreur peut être un levier de développement.

Je remercie tous ceux qui ont participé à ce numéro.

Bonne lecture

La direction de l'ENSOSP

AVANT-PROPOS

En tant que traduction d'une politique publique, le droit devient un instrument de régulation des comportements dont les limites sont propres à la notion même de prospective. Ainsi le texte juridique ne produit pas toujours les effets escomptés. La question de la sécurité juridique se pose alors avec la notion de risque dont notre droit, fondé sur la sanction de l'écart à la règle édictée, a du mal à se saisir. C'est ce qu'explique remarquablement Jean Dubois, qui vient d'achever sa carrière au sein du corps des conseillers des tribunaux et cours administratives d'appel.

La peur de la sanction présente des vertus notamment dissuasives dans la commission d'infraction à la règle. En ce sens, son effet est alors louable. Lorsqu'elle dissuade de faire remonter une erreur, un incident ou un presque accident qui serait passé inaperçu mais qui aurait pu avoir de graves conséquences, comment surmonter cette crainte dans un objectif de sécurité pour soi et pour les autres.

Une des ambitions du retour d'expérience (le RETEX) se situe dans ce partage des erreurs pour comprendre, apprendre et agir sur ses pratiques. Le RETEX, axe majeur et transversal dans la politique de recherche de l'ENSOSP, pose des questions de plusieurs ordres au juriste dont celles-ci :

Parce qu'il pourrait pointer des écarts à la norme, des éléments de RETEX ne peuvent-ils pas se retourner contre un agent ou contre un établissement dans le cadre d'une procédure contentieuse qu'elle soit pénale ou administrative ?

Le droit peut-il favoriser le développement d'une culture de la sécurité chez les sapeurs-pompiers, notamment par ce que l'on nomme – improprement – la dépénalisation de l'erreur ?

C'est pour apporter des pistes de réponse que le dossier de ce numéro est consacré à la problématique du « droit à l'erreur » dans l'exercice d'une profession à risque comme celle des sapeurs-pompiers. En cherchant du côté du droit des risques, l'approche comparée permet de s'enrichir des cultures d'autres secteurs sensibles à la sécurité comme le nucléaire, l'aéronautique, la finance ou la santé.

Jus est ars boni et aequi (le droit est l'art du bien et de l'équitable).

Ce dossier est également l'occasion de montrer que, loin d'être un cadre figé, entrave à l'action, le droit protège et peut, avec d'autres facteurs incontournables comme une communication transparente, un management de confiance etc., favoriser l'émergence de ce qu'on pourrait appeler la culture de la sécurité des secours. Une illustration concrète nous en est donnée avec la traçabilité des équipements de protection individuelle telle que mise en place dans le SDIS 06 et présentée par le Lieutenant-colonel Marc GENOVESE.

Le mémoire du Lieutenant-colonel Eric Meunier, directeur du SDIS du Gard, sur la judiciarisation des activités de sapeurs-pompiers, soutenu à l'issue de sa formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint, a contribué par ailleurs à démystifier cette judiciarisation, identifiée comme frein au RETEX. Cette première étude, dont le compte-rendu de Xavier PRETOT fait état dans ce numéro, sera suivie dans les mois à venir d'une analyse connexe concernant la crainte de l'écrit dans les SDIS, menée par le Commandant Emmanuel Ducouret (dernière promotion de FAE de DDA).

A côté de ce travail de fond, la communication écrite de Thierry MEYSSIREL, professeur de philosophie, lors d'un précédent colloque sur l'incertitude, de même que l'article de Bertrand QUAGLIERINI sur l'opérateur-décideur viennent compléter le dossier.

Enfin, ce numéro cultive sa diversité par des notes de lecture, rédigées par Xavier PRETOT, conseiller à la Cour de cassation et moi-même des thèses de Philippe Chaptal et de Rémi CAPART, ainsi qu'un focus passionnant sur la possible consécration judiciaire de la « sollicitation abusive » des secours sous les plumes de deux Emmanuel, et pas des moindre : Me DAOUD et M. THIEBAUD.

Audrey MOREL SENATORE
Dr en droit public, responsable du CERISC

FOCUS

Vers la consécration judiciaire de la « sollicitation abusive » des secours ?

Par Maître Emmanuel DAOUD
Avocat à la Cour – VIGO Cabinet d'avocats (Paris)

et M. Emmanuel THIEBAUX
Chef du service juridique et assemblées du SDIS des Yvelines

Par jugement en date du 16 janvier 2014, le Tribunal correctionnel de Versailles a condamné l'auteur d'un incendie volontaire sur un véhicule à une peine de 6 mois d'emprisonnement avec sursis, et à verser au SDIS des Yvelines, la somme de 333 euros à titre de dommages et intérêts. Cette somme, correspondant au coût de l'intervention, avait été réclamée par le SDIS au titre de sa constitution de partie civile.

En théorie, et pour mémoire, le service public d'incendie et de secours est gratuit, signifiant ainsi que les usagers du service public bénéficient de prestations sans contrepartie directe, puisque, de façon indirecte, ils y participent par le biais de l'impôt en tant que contribuable. Ainsi, lorsque des interventions des sapeurs-pompiers relèvent de l'urgence et que celles-ci sont effectuées dans le cadre des missions définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aucune contribution financière ne peut en principe être réclamée à leurs bénéficiaires. A cet égard, les dispositions de l'article L. 742-11 du code de la sécurité intérieure sont sans équivoque : « Les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L. 1424-2 du CGCT sont prises en charge par le SDIS. » Par ailleurs, la gratuité des secours a été rappelée par la jurisprudence, notamment par un arrêt de la 2ème Chambre civile de la Cour de cassation en date du 22 novembre 2007. Dans cette affaire, il a été jugé que les dépenses liées à l'intervention du SDIS pour éteindre un incendie – d'origine volontaire – dans une habitation privée devaient être prises en charge par le SDIS, car directement imputables à cette intervention effectuée dans le cadre des missions définies à l'article L. 1424-2 du CGCT. Enfin et pour être complet, l'extinction d'un incendie ne peut être considérée comme une activité non urgente au sens des dispositions de l'article L. 1424-42 du CGCT, et en principe, le SDIS ne peut demander une participation aux frais, étant précisé que celle-ci d'ailleurs ne pourrait être formulée qu'aux seules personnes bénéficiaires de l'intervention.

Par conséquent, la décision du Tribunal correctionnel de Versailles du 16 janvier 2014 peut paraître surprenante car, de prime abord, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de Cassation et le principe de gratuité des secours. Cependant, dans un contexte où l'économie de moyens est désormais une réalité que les citoyens se doivent d'intégrer dans le but de préserver ledit principe, le Tribunal a accepté de faire œuvre prétorienne en recevant le SDIS des Yvelines dans sa constitution de partie civile et en consacrant le préjudice tiré de « la sollicitation abusive des secours ». Il est à noter que le SDIS n'a pas déposé plainte, car celle-ci aurait été dénuée de fondement juridique, mais s'est simplement constitué partie civile, comme le permettent les dispositions des articles 418 et suivants du code de procédure pénale, dans le cadre des poursuites judiciaires engagées pour « Destruction du bien d'autrui par un moyen dangereux pour les personnes ».

A titre liminaire, le SDIS a rappelé dans ses conclusions de partie civile, et sans qu'un quelconque préjudice ne soit invoqué sur ce fondement, la dangerosité inhérente aux actions liées à l'extinction de l'incendie, ce type d'intervention comportant toujours un risque d'explosion du fait des composants et des fluides présents dans un véhicule. Ce rappel avait pour but d'accentuer le risque supplémentaire et injustifié ainsi généré pour les sapeurs-pompiers du fait de l'auteur d'un incendie volontaire. C'est ainsi le caractère volontaire de l'incendie, que l'on pourrait assimiler à une mise en danger volontaire de l'équipe de secours, qui rend ce risque inacceptable, et notamment par la collectivité.

Sur le préjudice proprement dit, le SDIS a fait valoir que celui-ci était purement financier et a procédé à la démonstration suivante. Le prévenu, par le caractère volontaire et délibéré de ses actes, a créé une situation d'urgence, caractérisant ainsi la « sollicitation abusive des secours », formule créée par le SDIS et qu'il a demandé expressément au Tribunal de retenir pour caractériser son préjudice. La sollicitation abusive des secours doit être différenciée de la sollicitation inutile des secours. En effet, la sollicitation inutile des secours désigne une infraction, visée et réprimée par l'article 322-14 du code pénal, qui consiste à divulguer une information fausse de nature à déclencher inutilement les moyens de secours. Pour sa part, la sollicitation abusive des secours désigne le préjudice financier du SDIS, résultant d'une intervention déclenchée volontairement par la commission d'une infraction, en l'espèce la destruction d'un bien par incendie.

Ce principe a le mérite d'opérer une prise de conscience devenue indispensable dans un contexte de crise économique où les deniers publics se font rares. Il faut comprendre, sur ce point, qu'il va dans le sens d'un renforcement du principe de gratuité car limiter les abus de sollicitation des secours revient à pérenniser et à garantir la mission de service public.

En outre, il est conforme au principe régissant la responsabilité délictuelle en vertu duquel toute personne causant à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Le SDIS a ainsi fait valoir que, dès lors qu'il présente un caractère personnel, direct et certain, son préjudice doit pouvoir être réparé. En l'espèce, le préjudice du SDIS résultant des actes du prévenu, et non contestable, est le coût financier de l'intervention des sapeurs-pompiers. Afin de déterminer le montant de son préjudice et donner une base objective et quantifiable à sa prétention, le SDIS s'est référé au mode de calcul ainsi qu'au coût horaire d'un sapeur-pompier, tel qu'arrêtés par une délibération du Conseil d'administration du SDIS pour la facturation des interventions distinctes de l'urgence et de la nécessité publique en application des dispositions de l'article L. 1424-42 du CGCT. Il doit être précisé, et ceci afin d'éviter toute confusion, que le SDIS n'a pas fait application de cette délibération, dont les conditions de mise en œuvre ne s'appliquent pas au cas de l'espèce – l'extinction de l'incendie relève bien de l'urgence et de la nécessité publique –, mais n'a fait que transposer le dispositif de calcul pour chiffrer son préjudice en reprenant le coût horaire d'un sapeur-pompier, juridiquement et annuellement fixé par délibération de son Conseil d'administration. Ainsi le SDIS a produit au Tribunal, dans le cadre de sa constitution de partie civile, une facture d'un montant de 333 euros correspondant au montant de l'intervention des sapeurs-pompiers, avec un coût horaire d'un sapeur-pompier fixé à 55,50 euros au moment des faits de l'espèce.

Afin de garantir sa pérennité et le concilier avec le principe de la gratuité des secours, il est recommandé de cantonner ce dispositif aux seuls incendies volontaires, la prévention, la protection et la lutte contre les incendies constituant la mission première et exclusive des SDIS aux termes de l'article L. 1424-2 du CGCT en son alinéa 1er.

Sur la participation aux frais d'intervention, des précédents existent. L'article 2-7 du code de procédure pénale prévoit qu'en cas de poursuites pénales pour incendie volontaire commis dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, les personnes morales de droit public peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d'obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu'elles ont exposés pour lutter contre l'incendie. A la lecture des dispositions de cet article rapportées aux faits de l'espèce, le SDIS des Yvelines a demandé, de fait, l'extension de l'application de cet article à tout type d'incendie volontaire, dès lors que le préjudice est caractérisé au sens du droit civil. Selon le montant réclamé, le juge pénal devrait apprécier au cas par cas, en fonction des capacités financières du prévenu et de la proportionnalité des moyens engagés,
s'il accorde tout ou partie des dommages et intérêts au SDIS, partie civile.